

**НАУЧНЫЙ ЦЕНТР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ  
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО ИНСТИТУТА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ ПРАВОВАЯ АКАДЕМИЯ  
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**ИЖЕВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)**

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ  
КОРРУПЦИИ  
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

**Сборник материалов научно-практической конференции  
(11 февраля 2010 г.)**

**Ижевск -2010**

УДК 342(061.3)  
ББК 67.401.02я431  
П 685

**Ответственные редакторы:**

**В.В. Астанин** - проректор – директор НИИ РПА Минюста России  
доктор юридических наук, доцент

**А.Р. Усиевич** - директор Ижевского юридического института  
(ф) РПА Минюста России, кандидат юридических наук, доцент

**Редакционная коллегия:**

**А.Е. Городилов** - заместитель директора Ижевского юридического  
института (ф) РПА Минюста России по повышению квалификации  
и научной работе

**Т.В. Варакина** - редактор научно-исследовательского и редакционно-  
издательского отдела Ижевского юридического института  
(ф) РПА Минюста России

**П 685 «Правовые проблемы противодействия коррупции в современных условиях»:** Сборник материалов научно-практической конференции (11 февраля 2010 г.): Сборник./ Отв. ред. В.В. Астанин, А.Р. Усиевич, НИИ ГОУ ВПО РПА Минюста России, Ижевский юридический институт (филиал). – Иж.: ИжЮИ (ф) РПА Минюста России, 2010. – 232 с.

В сборник включены доклады и выступления участников научно-практической конференции, проведенной 11 февраля 2010 года. В ее работе приняли участие представители аппарата Президента и Правительства Удмуртской Республики, профессорско-преподавательский состав, аспиранты и студенты РПА Минюста России и ее филиалов, вузов Удмуртской Республики, практические работники правоохранительных органов.

На конференции рассмотрен широкий круг проблем, противодействия коррупции в современных условиях.

Издание предназначено для преподавателей, научных сотрудников, студентов образовательных учреждений, а также специалистов, занимающихся вопросами противодействия коррупции.

Материалы публикуются в авторской редакции.

Лушников П.В., старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Института права, социального управления и безопасности Удмуртского государственного университета

## **КРИЗИС МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ОСНОВНАЯ ПРИЧИНА ВЫСОКОГО УРОВНЯ КОРРУПЦИИ**

Вопрос о противодействии коррупции в настоящее время широко обсуждается в обществе. Не стоит от этой проблемы в стороне и юридическая наука. В научно-практической литературе выдвигаются множество предложений о противодействии этому явлению. Однако иногда они выдвигаются без учета реалий и без четкого понимания природы этого явления.

Представляется, что высокий уровень коррупционных явлений в России главным образом является результатом системного кризиса, поразившим современное Российское государство. И как следствие, государственные механизмы не справляются с поставленными перед ним задачами, не обеспечивают социальные ожидания, а иногда просто противодействует социальным процессам. Поэтому основной причиной кризиса видится несоответствие методов и форм государственного управления, тем социальным и экономическим условиям, в которых государство действует и существует. То есть современное государство остается по своим методам и формам деятельности - советским, хотя страна уже стала капиталистической.

Государство свою деятельность строит на плановой основе. Однако существующая система планирования и оценки управленческой деятельности государственных органов и ее результатов, игнорирует социальные, экономические и иные потребности страны. Планирование – это необходимый управленческий процесс, при соблюдении нескольких условий:

**1. Планирование производится после оценивания социально-экономической обстановки, при этом определяются направления деятельности, последовательность действий и результаты этой деятельности.**

Нынешняя же система планирования в ряде случаев осуществляется без оценки реального положения дел и постановки четких целей. То есть при отсутствии конкретных управленческих ориентиров: что имеем в данный момент, какой результат хотим получить и что необходимо для этого сделать. В нормативно-правовых актах указываются цели, которые носят декларативный характер. Нет четких описаний желаемых состояний общества, которые правотворцы хотят получить в результате управленческой деятельности. Например, в законодательстве о борьбе с коррупцией отсутствует представление о результате деятельности. В законопроектах не определены условия и причины высокого уровня коррупции, не определены размеры коррупции в стране и соответственно не определено, насколько желают ее уменьшить<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Например, Пояснительная записка к проекту федерального закона N 105369-5 "О противодействии коррупции"

**2. Планируются наиболее важные показатели, которые отражают поставленные цели.**

Однако в настоящее время в систему государственного планирования закладываются второстепенные количественные показатели (количество рассмотренных обращений граждан, количество уголовных дел направленных в суд), или показатели, которые вообще оторваны от реалий (например, увеличение раскрываемости конкретной категории преступлений в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года). Качественные показатели, в такой системе оценивания остаются на втором месте или вообще исключаются. Это позволяет создать видимость активной работы. Такая система показателей вынуждает правоприменителей заниматься «очковтирательством», а в ряде случаев толкает на преступление - например, привлечение к юридической ответственности невиновных лиц, для демонстрации своей работы. Видя, что государственные органы игнорируют социальные, экономические и др. потребности, выполняют работу формально, субъекты, чья деятельность подпадает под регулирование или контроль государства, ищут способы преодоления этой асоциальной деятельности. А неверие большинства граждан страны в то, что государственную систему можно хоть как-то изменить, сделать ее более удобной и доступной, в результате приводит к созданию коррупционных схем преодоления административных препон. При этом такое действие в коррупционных схемах воспринимается, как естественная необходимость для выживания в стране.

**3. Управляющий не пытается планировать процессы, которыми он не в силах управлять.** Оторванность показателей деятельности современных государственных органов от реалий может наиболее ярко продемонстрировать пример, когда налоговым органам показателем качества работы устанавливается увеличение сбора налогов в регионе, где нет роста экономической активности. Оторванность планирования от социальных потребностей, приводит к тому, что запланированная деятельность продолжается и тогда, когда она уже начинает приносить вред обществу. Например, существование, как одно из параметров деятельности судебной системы, отсутствие оправдательных приговоров.

**4. Управляющий имеет возможность и средства отслеживать результаты запланированной деятельности и вносить своевременные коррективы в планы в зависимости от конкретных обстоятельств.**

В настоящее время отсутствует механизм мониторинга ситуации в стране (в том числе, мониторинг реализации нормативно-правовых актов), что не позволяет достаточно четко планировать и правотворческую, и правоприменительную деятельность, своевременно вносить необходимые изменения, оценивать эффективность затрат материальных и иных ресурсов.

Отметим, что одним из следствий системного кризиса государственного механизма управления является неэффективность этого механизма. При больших затратах всех ресурсов – материальных, финансовых, кадровых, организационных, временных, энергетических, - результаты достаточно часто оказываются низкими. Такое негативное положение дел позволяет скрывать система

оценивания работы (оценивание по второстепенным параметрам, о чем уже было сказано выше). Неэффективное использование ресурсов способствует разрастанию кадров, увеличению затрат на организацию работы, нерациональное использование ресурсов. И как следствие, возрастание коррупции, так как такая сложная система позволяет тратить средства на внеслужебные нужды.

Неэффективность управления напрямую сказывается на нормативном регулировании общественных отношений. Большой объем нормативно-правовой информации не обеспечивает должного уровня качества управления. Как отмечает профессор Ю.А. Тихомиров «...не менее важны акценты на упрощение регламентирующей документации, стремительный рост которой принимает угрожающие размеры. Например, объемы некоторых кодексов увеличились более чем на треть... Но все это ведет к затруднению доступа к праву и выбору правильных решений, к коллизиям и т.п. Поэтому во Франции цель упрощения стала основой нормотворческой деятельности, а его принципы - практически действующими»<sup>2</sup>.

Следствием кризиса системы государственного управления является низкий авторитет государства.

Высокий уровень государственного авторитета позволяет любому государству решать многие вопросы без принуждения, излишних затрат ресурсов. При отсутствии авторитета любое начинание государства встречается в обществе в штыки, даже если оно хорошее. Население ожидает от государства действий направленных лишь на создание дополнительных трудностей, возложения дополнительных обязанностей и обременений. Такое отношение порождает нежелание исполнять нормы права либо противодействие<sup>3</sup>. Члены общества предпочитают решать свои проблемы не правовыми методами, то есть не теми методами и не в рамках тех моделей поведения, которые предлагает государство в своих НПА. Данные модели поведения воспринимаются членами общества, как неэффективные, недоступные, трудоемкие, в конечном счете, не позволяющими быстро и эффективно решить проблемы. Для решения своих проблем субъект предпочитает использовать более быстрые и эффективные (гарантирующие нужный результат) неправовые методы. В ряде случаев такая ситуация создается или поддерживается искусственно - и людям, столкнувшимся с громоздкими, непонятными управленческими, времязатратными процедурами, предлагается решить свои проблемы в упрощенном порядке, который оплачивается отдельно. В результате появляется теневое право, о котором говорит профессор Тихомиров Ю.А. Он указывает, что в настоящее время можно наблюдать «характерные для теневого права преобладание частного, группового

<sup>2</sup> Ю.А. Тихомиров «Нормативное регулирование: взлет или кризис?» // Журнал российского права – 2006. - № 4 С. 96-102.

<sup>3</sup> Самый яркий пример результатов низкого авторитета – состояние безопасности дорожного движения. Общеизвестно, что в настоящее время дорожное движение сопряжено с массовым нарушением ПДД водителями. Притом, что ПДД – это достаточно разумные правила, основанные на законах физики, преследующие целью создать удобную, безопасную и понятную систему движения по дорогам. Однако благодаря тому, что авторитет государства в данной сфере регулирования низкий (даже скорее он со знаком "минус"), водители не желают выполнять эти правила. Большинство водителей нарушают ПДД, считая их вредными и не нужными, а действия надзорных органов (которые, казалось бы, обеспечивают разумность поведения) вызывают негативную реакцию и осуждение. Как следствие - стремление решить проблемы в данной сфере не правовыми методами.

и корпоративного интереса над признанным публичным интересом, использование противоправных социальных норм как альтернативных способов решения вопросов, квазиправомерное поведение с использованием правовых институтов<sup>4</sup>».

В настоящее время государство не является лидером экономических, культурных и иных социальных процессов. Хотя это достаточно часто заявляется государственными деятелями. В сознании большинства населения государство все еще является той силой, которая в обществе наводит порядок и, безусловно обеспечивает определенный уровень общественных отношений. Неучастие в должном объеме или неэффективное участие государства в ряде важных социальных процессов также уменьшает его авторитет. Разрыв между заявляемым и реальным положениями вещей также уменьшает авторитет государства.

Конечно, курс намеченный руководством страны на то, чтобы государство «ушло» из регулирования ряда сфер общественной жизни, является положительным, так как направлен на стимулирование социальной активности. Но при этом членам общества не сообщаются новые модели поведения. Их никак не мотивируют воспринимать и реализовывать новые модели.

Мотивирование с помощью нормативно-правовых средств возможно, несмотря на то, что нормативно-правовые акты в первую очередь предназначены для того, чтобы сообщать модели, алгоритмы поведения. В НПА можно расписывать в преамбулах мотивы, цели их принятия, предлагаемые результаты. Соответственно, в самом НПА прописываются методы достижения поставленных целей и их корректировки с учетом реалий.

Тут отметим еще один недостаток, доставшийся современному государству в наследство от прежнего советского государства – не умение общаться с обществом. Это выражается в том, что ряд важных решений принимаются без учета общественного мнения, либо не без объяснения мотивов и целей их принятия. При этом в качестве основного мотивирующего средства используются угроза применения мер государственного принуждения или непосредственное их применение. Однако излишнее насилие в обществе порождает новые формы коррупции и стимулирует создание новых способов и путей уклонения от исполнения юридических обязанностей. Что в свою очередь порождает в головах чиновников отношение к своим гражданам, как бестолковым, либо как к злостным нарушителям (потенциальным нарушителям). В сознании чиновника формируется стереотип, что отношения в обществе можно регулировать только с помощью «резиновых палок». Получается замкнутый круг - от принуждения к принуждению. «Закручивание гайке» в таком ракурсе чиновникам (да и самим членам общества) видится единственным способом государственного управления. Соответственно, методы управления, как то – убеждение, поощрение – применяются недостаточно широко. Их применение в силу низкого авторитета государства является низкокэффективным, либо вызывает иную реакцию в об-

---

<sup>4</sup> Анализ коррупциогенности законодательства. Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта. Центр стратегических разработок. М., 2004; Ю.А. Тихомиров «Нормативное регулирование: взлет или кризис?»//Журнал российского права – 2006. - № 4 С. 96-102.

ществе, чем планировалось. Например, меры убеждения, применяемые ГИБДД для повышения безопасности дорожного движения, вызывают в обществе смех (соответственно еще большее желание не подчиняться). Не эффективность мер убеждения, также приводит чиновников к мысли о необходимости «закручивания гаек».

Мотивирование только через принуждение не эффективно в демократическом обществе, где достаточное количество индивидов могут и желают самостоятельно определять направления своей жизнедеятельности и модели своего поведения. Такие индивиды должны осознавать и соглашаться с тем, что государство является бесспорным лидером социального регулирования. Например, как координатор, который выстраивает систему общественных отношений так, чтобы их участники не мешали друг другу (в сфере использования радиочастот, в сфере дорожного движения и т.д.).

Отметим также, что отсутствие авторитета у государства отражается в поведении самих чиновников. Понимая формальный характер своей работы, чиновники психологически допускают для себя возможность нарушение «неавторитетных» нормативных предписаний.

Существенным фактором, формирующим коррупцию, является взаимоотношение между государством (в лице руководителей органов и их структурных подразделений) и чиновниками. Отношение к чиновникам, как расходному материалу (также доставшееся в наследство от советской системы управления) является одним из факторов, которые способствуют тому, что рядовой чиновник начинает допускать для себя коррупционное поведение. Не уважение к персоне чиновника со стороны руководства, выраженное: в конкретных формах унижения, в нарушении трудовых прав, в неадекватности стимулирования и наказания, - порождает у чиновника ощущения не стабильности своего положения, и как следствие чиновник совершает коррупционные правонарушения с целью личной моральной компенсации<sup>5</sup>.

Эффективное противодействие коррупции возможно только с помощью проведения комплекса мероприятий: правовых, экономических, организационных, идеологических.

### **1. Правовые мероприятия.**

В настоящее время назрела острая потребность в создании в стране системы мониторинга результатов реализации законодательства. Это необходимо не только для противодействия коррупции, но и для повышения эффективности правотворческой и правоприменительной деятельности.

Мотивирование реализации нормативных правовых актов должно стать одним из основных видов деятельности правотворческих и правоприменительных органов. Направления мотивирования должны быть: обоснование необходимости принятия и реализации того или иного нормативно-правового акта,

---

<sup>5</sup> Не говоря уже о том, что такое отношение порождает высокую текучесть кадров и соответственно высокие расходы государства на подготовку новых чиновников (обучение, исправление его ошибок на начальном этапе работы, дополнительные меры социального обеспечения). В ряде случаев, уходящий с работы чиновник «уносит» с собой важную информацию – опыт работы; наработанные схемы взаимодействия со смежными органами и структурными подразделениями; сведения, составляющие государственную и служебную тайну.

определение его целей, научное прогнозирование последствий его реализации.

Необходимо изменить государственную политику в сфере юридической ответственности за коррупционные правонарушения. Усиление уголовной ответственности вряд ли приведет к серьезному снижению уровня в долгосрочном периоде, так как это экономически достаточно затратные методы. Поэтому акцент необходимо сделать, на административно-правовые методы. Существенное увеличение таких мер позволит сделать противодействие коррупции дешевле и эффективнее за счет объема таким мер. Для этого, в частности, необходимо провести декриминализацию части коррупционных правонарушений за счет внесения некоторых составов правонарушений в КРФоАП (смежных с преступлениями). Это позволит уменьшить количество уголовных дел по врачам и учителям, переключив внимание следственных органов на более крупные дела.

**2. Организационные мероприятия** - должны быть направлены на повышение эффективности управления и формирование системы противодействия коррупционным проявлениям. Одним из самых важных направлений антикоррупционной работы является изменение системы официальной отчетности, изменение параметров оценки работы публичного органа и должностного лица. Другим направлением работы является - упрощение административных процедур, доступность к информации о деятельности государственных органов и об административных процедурах, которые они осуществляют, автоматизация деятельности органов публичной власти.

**3. Экономические мероприятия.** Пожалуй, самым сложным, но самым эффективным способом является устранение экономических причин коррупции. В настоящее время коррупционная деятельность является экономически выгодной. Соответственно нужно создать условия, когда без коррупционной деятельности юридические и физические лица будут иметь возможность реализовать свои экономические и иные интересы. Второй вариант, когда экономический риск коррупционной деятельности будет велик (при условии реализации первого пути борьбы – достаточно эффективный метод).

**4. Идеологические мероприятия** направлены на завоевание государством авторитета в обществе. В настоящее время государство ведет конкурентную борьбу с другими социальными силами за умы своих граждан, за их доверие и веру в его эффективность, в эффективность и действенность способов разрешения общественных проблем и конфликтов, предлагаемых в законодательстве. Победа в этой конкурентной борьбе позволит государству ставить и реализовывать самые амбициозные социально-экономические проекты, в том числе снижение уровня коррупции. Поражение – может привести к самым негативным последствиям.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что коррупцию, как болезнь управленческой системы, невозможно лечить без ликвидации кризиса всей управленческой системы.